

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**9203** *Sala Segunda. Sentencia 127/2012, de 18 de junio de 2012. Recurso de amparo 7210-2009. Interpuesto por Bodegas Antaño, S.A., frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, y la resolución del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León que le sancionó por utilización indebida de contraetiquetas. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: subsunción de los hechos en un ilícito administrativo tipificado por la Ley de la viña y del vino no aplicable en Castilla y León al no tener carácter básico (STC 90/2012).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7210-2009, interpuesto por Bodegas Antaño, S.A., representada por la Procuradora doña Mercedes Caro Bonilla y asistida por el Letrado don José Antonio Garrote Mestre, contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 10 de junio de 2009 y la resolución sancionadora del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006. Han comparecido y formulado alegaciones el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado Decano de Valladolid el 24 de julio de 2009 y registrado en este Tribunal el siguiente día 3 de agosto, la Procuradora de los Tribunales doña Mercedes Caro Bonilla, actuando en nombre y representación de Bodegas Antaño, S.A., interpuso recurso de amparo frente a las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los antecedentes procesales de los que trae causa el presente recurso de amparo, son en resumen los siguientes:

a) El 15 de marzo de 2006 los servicios de inspección del Consejo regulador de la denominación de origen «Rueda» levantaron acta de infracción a la firma Bodegas Antaño, S.A., que dio origen a la incoación de un expediente sancionador a resultas del cual, mediante Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, se impuso a la recurrente una multa de sesenta mil euros por la comisión de una infracción administrativa muy grave tipificada en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino.

En las alegaciones realizadas en el curso del procedimiento sancionador la recurrente invocó la vulneración del art. 25.1 CE por infracción de los principios de legalidad y tipicidad por cuanto la conducta no era constitutiva de ninguna de las infracciones tipificadas en la Ley autonómica 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, no resultando de aplicación el art. 40.2 d) de la Ley estatal 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino en el ámbito territorial de Castilla y León.

La resolución sancionadora, en su fundamento de Derecho tercero, rechaza esta alegación por considerar, en esencia, que la expresión «legislación básica» que contiene el art. 42 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y el vino de Castilla y León tiene carácter genérico y remite a la totalidad del régimen sancionador de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino, sin distinguir entre preceptos básicos y no básicos, y que, en todo caso, el Derecho estatal tiene carácter supletorio de acuerdo con lo establecido en el art. 149.3 CE, precepto que si bien no habilita al Estado para dictar normas al amparo de dicha cláusula, hace entrar en juego a título supletorio esta disposición del Estado dictada en ejercicio de sus competencias, al no poderse dejar sin sanción una conducta tan grave como la cometida por la recurrente.

b) La empresa sancionada interpuso recurso contencioso-administrativo que fue estimado por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid de fecha 4 de septiembre de 2008. Entiende el Juzgado, en el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia, que debe ser estimada la alegación del demandante según la cual la conducta imputada no se encuentra tipificada como infracción en la legislación autonómica sin que resulte de aplicación el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino en Castilla y León al no ser el término legislación básica equivalente a legislación estatal y no poderse aplicar con carácter supletorio en la medida en que no existe una laguna de la legislación autonómica en la tipificación de determinadas infracciones remitiéndose en lo no previsto a la legislación básica estatal pero no a la que no tiene dicho carácter.

c) La Sentencia 1445/2009, de 10 de junio, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, con sede en Valladolid, estimó el recurso de apelación interpuesto por la Junta de Castilla y León, por considerar que cuando la ley autonómica utiliza la expresión «legislación básica de la Viña y el Vino» se está refiriendo a la Ley 24/2003, en su conjunto sin excluir las normas contenidas en ella que no son calificadas por la propia ley como básicas pero que son aplicables en las Comunidades Autónomas en tanto no las desplacen con el simple ejercicio de sus competencias normativas (fundamento jurídico segundo). Y añade a renglón seguido:

«Se entiende que es así y que la Comunidad de Castilla y León no ha desplazado, sino que ha asumido, las normas reguladoras de las infracciones administrativas que no tienen el carácter de básicas en la Ley 24/2003, en concreto el art. 40.2 d), al dictar la Ley 8/2005 en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de agricultura, así como en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 32.1.7 y 32 de su Estatuto de Autonomía, puesto que, uno, no lo dice de forma expresa; dos, por razones de orden lógico, pues en otros preceptos en que utiliza la Ley esa expresión, como en el art. 45, párrafo segundo, que está dentro del mismo Título VI «Régimen sancionador», que dice «En cuanto a las medidas cautelares que puedan adoptarse antes o durante la tramitación del procedimiento sancionador, se estará a lo dispuesto en la legislación básica de la Viña y del Vino», se está remitiendo a una norma de la Ley 24/2003 —el art. 35— que no tiene carácter básico por lo que carecería de sentido entender que cuando el art. 42 de la Ley 8/2005 se remite con carácter general al régimen sancionador en las materias objeto de esa Ley establecido en la legislación básica de la Viña y del Vino se está remitiendo exclusivamente a aquellos aspectos del mismo que tienen el carácter de normas básicas y que cuando se utiliza esa misma expresión en el art. 45 se está refiriendo a toda la Ley 24/2003, so pena de que se sostenga que realmente no pueden adoptarse medidas cautelares en los procedimientos sancionadores que se tramiten en esta Comunidad porque el precepto de la Ley estatal al que se remite la Ley autonómica

no tiene aquel carácter, lo que choca claramente con el tenor del citado precepto en el que se prevé la posibilidad de adoptarse medidas cautelares antes o durante la tramitación del procedimiento sancionador. Tres, porque el espíritu y finalidad de la Ley 8/2005 es continuar con el desarrollo de una política de calidad en el sector agrícola, y especialmente en el sector vitivinícola, regulando los niveles diferenciados del origen y la calidad de los vinos, así como el sistema de protección de las denominaciones y menciones que legalmente les están reservados, en defensa de los productores y consumidores frente a su uso indebido (exposición de motivos y art. 1 de la Ley 8/2005). Y desde esta perspectiva –teniendo en cuenta que las contraetiquetas se entregan por el Consejo Regulador para identificar las partidas concretas de vino que han superado los controles de calidad que se establecen en su normativa y que son merecedoras de la calificación como Denominación de Origen “Rueda”, lo que las convierte en documentos de certificación intransferibles– difícilmente puede sostenerse que el Legislador autonómico no quisiera tipificar como infracción la utilización indebida de contraetiquetas, que es a la conclusión a que se llega con la interpretación que hace la Juzgadora el Juez *a quo* de la expresión tantas veces mencionada.»

3. La actora asienta la especial trascendencia constitucional de su recurso de amparo sobre dos pilares: por un lado, la violación manifiesta del derecho fundamental a la legalidad sancionadora y, por otro, la ausencia de pronunciamientos de este Tribunal acerca del problema de si, en materia sancionadora, los preceptos no básicos de una ley básica estatal son aplicables –con carácter supletorio ex art. 149.3 CE– en una Comunidad Autónoma que haya asumido y ejercido sus competencias exclusivas en la materia. Cita, a este respecto, autorizadas opiniones doctrinales que sostienen que, si con carácter general la ordenación incompleta de una materia por una Comunidad Autónoma puede permitir, en virtud del principio de supletoriedad, la aplicación del Derecho estatal, en el ámbito sancionador esta posibilidad es francamente objetable por cuanto se produciría un flagrante vaciamiento del ámbito competencial autonómico.

Sostiene la representación procesal de Bodegas Antaño, S.A., que, contrariamente a lo afirmado en la resolución administrativa sancionadora y en la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que impugna, los preceptos no básicos de una ley básica no son aplicables de forma supletoria conforme al art. 149.3 CE porque aunque ello es así cuando la Comunidad Autónoma no regula la materia, la situación varía radicalmente cuando existe, como aquí sucede, una ley autonómica que establece un régimen sancionador compuesto, además de por los tipos básicos definidos por el legislador estatal –entre los que no se encuentra el aplicado en el caso–, aquellos específicos creados por la propia norma territorial. Además, la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005 no declara en ningún momento de aplicación supletoria la Ley de la viña y del vino, acaso porque, de haberlo hecho habría incurrido en una causa de inconstitucionalidad de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 157/2004.

Apunta, asimismo, que la aplicación del precepto legal estatal contradice abiertamente el propósito perseguido por el legislador autonómico, según resulta de lo afirmado en la exposición de motivos de la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005. En ella se deja constancia de que «partiendo del respeto a lo que la disposición final segunda de la Ley 24/2003 determina como básico al amparo del artículo 149.1.13 CE, la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de agricultura así como en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia ... aprueba esta Ley en la que se recoge todo lo que se considera merece ser incluido en una norma con rango de Ley.» Siempre a juicio de la actora, el reglamento de la Ley de la viña y del vino de Castilla y León, aprobado por Decreto 51/2006, de 20 de julio suministraría otro dato acreditativo de la incorrección en que habrían incurrido la orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León y la Sentencia que aquí se impugna, al incluir expresamente en su art. 68.2 b) el tipo del ilícito administrativo que se dice aplicable por mor de la supletoriedad del Derecho estatal. La

actora hace hincapié en que este reglamento autonómico no copió todas las infracciones de la ley estatal, limitándose a reproducir exclusivamente aquellas que no tenían carácter básico.

Rechaza la recurrente la afirmación, contenida en la resolución judicial impugnada, de que cuando el art. 42 de la Ley autonómica se remite al régimen sancionador de la legislación básica estatal esa remisión debe entenderse hecha a la totalidad del régimen sancionador incluido en la Ley 24/2003 porque, en otro caso, quedaría vacía de contenido la referencia que el art. 45 de la Ley territorial hace a las medidas cautelares de la legislación básica estatal, habida cuenta de que el art. 35 de la Ley 24/2003, que las regula, no tiene carácter básico. Para Bodegas Antaño, S.A., «la conclusión no puede ser ésa, porque la realidad es que el art. 35 de la Ley estatal 24/2003 no es aplicable, igual que no lo es el art. 40.2 d) en Castilla y León, porque no tienen carácter básico y, la Ley 8/2005 no se remite a ellos», de modo que las medidas cautelares que pueden adoptarse en la tramitación de un expediente sancionador en esta materia en Castilla y León son aquellas previstas en la legislación básica estatal reguladora del procedimiento administrativo común, y más concretamente las recogidas en el art. 136 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y en el art. 8.1 del Decreto autonómico 189/1994, de 25 de agosto, que regula el procedimiento sancionador. Otro tanto sucede con las potestades de los veedores o inspectores, reguladas en el art. 34 de la Ley 24/2003, que tampoco tiene naturaleza básica y, por ello, no es aplicable en Castilla y León.

Afirma la actora que la Ley autonómica 8/2005 es «extremadamente precisa» y que «en contra de lo que se sostiene en la Sentencia de la Sala de Valladolid, cuando se quiere remitir a los preceptos básicos de la Ley estatal 24/2003, no hace una remisión “general” a toda la ley sino que, por ejemplo –y es sólo uno de los muchos existentes–, el art. 11. de la Ley 8/2005, cuando se remite a los “requisitos establecidos para cada nivel en la legislación básica de la Viña y el Vino”, no quiere que se aplique todo el capítulo I del título II de la Ley 24/2003, sino lo que es básico, es decir, todo excepto el artículo 16, los apartados 4 y 8 del artículo 25 y los párrafos b), e) y g) del apartado 2 del artículo 26, que es lo no básico conforme a la disposición final segunda de la Ley 24/2003, porque, por ejemplo, el contenido del art. 16 Ley 24/2003 –que no es básico– se sustituye por el art. 12 Ley 8/2005; o, en el otro extremo, pese a ser básica la regulación de los vinos de pago del art. 24 Ley 24/2003, el art. 18 de la Ley 8/2005 lo regula de forma sutil y sustancialmente diferente.» Sólo tras la entrada en vigor del Decreto 51/2006, esto es, con posterioridad a los hechos objeto de la sanción administrativa origen de este proceso de amparo, la conducta es típica en Castilla y León.

Para la representación de Bodegas Antaño, S.A., entender, como hace la resolución judicial impugnada, que la Comunidad de Castilla y León no ha desplazado sino que ha asumido las normas de la Ley 24/2003 reguladoras de las infracciones administrativas que no tienen carácter básico choca frontalmente con la doctrina recogida en la STC 157/2004, donde, con cita de la STC 132/1989, se pone de manifiesto que «cuando el legislador autonómico regula materias de su competencia sobre las que existe normativa estatal viene a desplazar tal normativa, aplicándose con preferencia en cada Comunidad Autónoma las disposiciones propias» (FJ 13). No niega que el legislador autonómico pueda remitirse a las disposiciones básicas estatales para regular una materia, incluso sancionadora, pero esto no es lo mismo que considerar aplicable en virtud del principio de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 CE) aquello a lo que no hay remisión expresa. Sólo reinterpreta de manera muy forzada la remisión de la Ley territorial a la Ley 24/2003 se alcanza como resultado que la conducta enjuiciada es típica, pero ello equivale a una interpretación analógica prohibida por infringir claramente el derecho a la legalidad proclamado en el art. 25.1 CE. Así lo confirmarían, siempre en opinión de la recurrente, las SSTC 133/1999 y 111/2004, de las que reproduce extensos pasajes de sus fundamentos jurídicos 2 y 3, respectivamente.

Antes de cerrar su escrito de demanda, la actora reconoce que, en el momento de producirse los hechos, podía prever la aplicación de lo dispuesto en el art. 44.3 e) del

Reglamento de la denominación de origen «Rueda», aprobado por Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 2059/2002, de 21 de julio, donde se tipifica como infracción grave la indebida tenencia, negociación o utilización de los documentos, precintas, etiquetas, sellos, etc., propios de la denominación, sancionando esta conducta con multa de veinte mil pesetas al doble del valor del producto afectado y decomiso. Para la demandante de amparo, el indicado reglamento se encontraba entonces vigente en virtud de lo previsto en la disposición transitoria de la Ley autonómica 8/2005 y del Decreto autonómico 62/2004, de 27 de mayo, por el que se aprueba transitoriamente la gestión y control de los vinos con denominación de origen y el régimen sancionador de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas. Este decreto fue derogado por el ya citado Decreto autonómico 51/2006, cuyo art. 68.2 b) reproduce literalmente el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003.

La demanda concluye con la solicitud de que se dicte Sentencia por la que se reconozca el derecho de la recurrente a la legalidad en materia sancionadora y, a fin de reparar la lesión padecida en éste, se anulen la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 1445, de 10 de junio de 2009, y la orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, por la que se le impone una sanción de sesenta mil euros como autora de una infracción del art. 40.2 d) de la Ley estatal 24/2003, de la viña y del vino.

4. Por diligencia de ordenación de la Secretaria de Justicia de la Sección Cuarta de este Tribunal se concedió, de acuerdo con lo previsto en el art. 49.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), un plazo de diez días a la Procuradora doña Mercedes Caro Bonilla a fin de que suscribiera el escrito de demanda, advirtiéndole de que la falta de subsanación del defecto advertido en el plazo indicado determinaría la inadmisión del presente recurso.

5. Subsanao el defecto antes citado, por providencia de 17 de marzo de 2011 la Sala Segunda de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC, conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda de amparo formulada por la Procuradora doña Mercedes Caro Bonilla en nombre y representación de Bodegas Antaño, S.A. En la misma providencia se acordó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de apelación núm. 777-2008 y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid para que, en plazo no superior a diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 78-2008, debiendo previamente emplazar a quienes hubieran sido parte en ese proceso, excepto la recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el presente recurso; lo que así hizo el siguiente día 18 de abril el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, solicitando que se le tuviera por personado y parte en el presente proceso constitucional.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Segunda de 6 de mayo de 2011 se tuvo por personada y parte a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, con arreglo a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se concedió al Ministerio Fiscal y a las partes personadas un plazo común de veinte días para que, con vista de las actuaciones recibidas, formularan alegaciones.

7. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite conferido mediante escrito presentado el 7 de junio de 2011. En dicho escrito pone de manifiesto que, habida cuenta de que el presente recurso de amparo presenta una identidad sustancial con el recurso núm. 586-2010, tramitado ante esta misma Sala en virtud de demanda de la entidad Bodega de Sarriá, S.A.,

y con los recursos núm. 7209-2009 y 3757-2010, tramitados por la Sala Primera, reitera las alegaciones efectuadas en aquéllos, interesando que se dicte Sentencia estimatoria del recurso de amparo promovido por Bodegas Antaño, S.A.

a) Aborda en primer lugar el Ministerio Fiscal la cuestión relativa al alcance de la referencia que en el art. 42 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005 se hace a la «legislación básica de la viña y del vino». La resolución del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León y la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, coinciden en apreciar que la ley autonómica está utilizando la expresión «legislación básica» con carácter genérico a fin de remitirse a la totalidad del régimen sancionador que contiene la Ley 24/2003, sin distinción entre preceptos básicos y no básicos. Especial atención dedica a la afirmación, plasmada en la resolución judicial citada, de que los preceptos no básicos de la ley estatal resultan aplicables en tanto la Comunidad Autónoma no los desplace expresamente, señalando al respecto que cuando la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en ejercicio de sus competencias sobre agricultura y denominaciones de origen, dictó la Ley 8/2005, ya «ejercitó su facultad de desplazar del ámbito de aplicación de la misma las disposiciones no básicas de la Ley estatal 24/2003», como así se viene a reconocer en la exposición de motivos de la propia ley autonómica, donde se señala que «partiendo del respeto a lo que la disposición final de la Ley 24/2003 determina como básico al amparo del artículo 149.1.13 CE, la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de agricultura así como en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 32.1.7 y 32 de su Estatuto de Autonomía, aprueba esta Ley en la que se recoge todo lo que se considera merece ser incluido en una norma con rango de Ley de ordenación del sector vitivinícola de Castilla y León.» Pues bien, toda vez que la disposición final segunda de la Ley 24/2003 no atribuye carácter básico al art. 40.2 d) y toda vez que la Ley de las Cortes de Castilla y León, que recoge todo aquello que debe estar comprendido en una norma con rango de ley, no ha tipificado como ilícito administrativo la conducta sancionada por la ley estatal, a juicio del Ministerio Fiscal sólo puede concluirse «que el legislador autonómico, al ejercitar sus competencias exclusivas, dictando la Ley 8/2005, no contempló el sancionar la conducta que se tipifica en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003.»

La Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, utiliza además una argumentación, que califica de «carácter lógico». De acuerdo con esta resolución judicial, la remisión a la legislación básica de la viña y el vino contenida en el art. 42 de la Ley autonómica comprende la totalidad de preceptos definitorios del régimen sancionador de la Ley 24/2003 por la misma razón que la remisión a la ley estatal que en relación con las medidas cautelares se efectúa en el art. 45 de la Ley territorial, lo es a un precepto, el art. 35 de la Ley 24/2003, que no tiene carácter básico. Sin embargo, recuerda el Fiscal que la posibilidad de adoptar medidas cautelares en el procedimiento administrativo sancionador tramitado por la Comunidad Autónoma resulta de lo dispuesto por los arts. 136 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, y 8 del Decreto autonómico 189/1994, de 25 de agosto, regulador del procedimiento sancionador.

La limitación de la remisión exclusivamente a los preceptos que ostentan carácter básico de acuerdo con la disposición final segunda de la Ley 24/2003 quedaría reforzada, además, por el hecho de que el reglamento autonómico de la Ley de la viña y el vino, aprobado por Decreto 51/2006, de 20 de julio, incorporó expresamente en su art. 68.2 b), como infracción muy grave, la conducta de indebida tenencia o utilización de las contraetiquetas por la que fuera sancionada la mercantil ahora demandante de amparo. Con independencia de las consideraciones que en torno a la suficiencia de rango de la norma quepa hacer, entiende el Ministerio Fiscal que esta forma de proceder viene a reconocer que la conducta no era típica en virtud del art. 42 de la Ley autonómica. A este

respecto observa que los preceptos del reglamento aprobado por el Decreto 51/2006 en los que se regula el régimen sancionador presentan un doble contenido pues en tanto que algunos de ellos especifican y concretan las conductas tipificadas en las disposiciones básicas sancionadoras de la Ley 24/2003 a las que se remitía la ley territorial, otros incorporan *ex novo* una serie de infracciones que se encuentran tipificadas en preceptos no básicos de esa misma ley estatal. Se vino así a cubrir un vacío, pero en ningún caso el olvido o error del legislador en que hubiera podido incurrir el legislador autonómico al no tipificar determinadas conductas luego incluidas en el reglamento porque se entendiera conveniente reprimirlas autoriza a forzar una interpretación extensiva del régimen sancionador de la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005.

b) Seguidamente refuta la afirmación de que el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003 resulta aplicable como Derecho supletorio conforme al principio establecido en el art. 149.3 CE. La atribución de carácter supletorio, en todo caso, al Derecho estatal sirve al fin de evitar la existencia de lagunas, como claramente pusiera de relieve la STC 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 13. En este caso, la aprobación por las Cortes de Castilla y León se hizo en ejercicio de las competencias autonómicas exclusivas sobre agricultura y denominaciones de origen y una de las consecuencias de ese ejercicio fue, justamente, el desplazamiento en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la normativa estatal no básica en la materia. No puede sostenerse que exista una laguna cuando el legislador autonómico, actuando en el ejercicio de sus competencias, ha establecido un régimen sancionador con tipificación de determinadas infracciones y exclusión de otras, al extremo de que la aplicación supletoria del Derecho estatal en este caso no sólo no sería procedente sino que, además, entrañaría el riesgo de desnaturalizar las competencias de titularidad autonómica. A ello añade que los principios de legalidad y tipicidad rechazan esa pretendida aplicación supletoria de la normativa estatal porque compromete la garantía material de *lex certa* que se integra en el art. 25.1 CE.

c) Los razonamientos anteriormente sintetizados permiten concluir, siempre en opinión del Ministerio Fiscal, que la sanción impuesta a la demandante de amparo vulneró el principio de legalidad y tipicidad reconocido en el art. 25.1 CE. El principio de legalidad en materia sancionadora comprende, según doctrina de este Tribunal Constitucional, tanto una garantía formal, relativa al rango legal de la norma sancionadora, como otra material, que supone la necesaria preexistencia normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones que lleven aparejadas; a ello se refiere expresamente la STC 133/1999, FJ 1. Esta garantía material impide que se incluyan entre las conductas sancionables aquellas que no resulten razonablemente previsibles de la literalidad de la ley existente. Para el Ministerio público, «la garantía material de legalidad impide en el ámbito sancionador subsumir mediante interpretaciones extensivas o analógicas las conductas enjuiciadas en las normas que definen las conductas infractoras». En apoyo de esta afirmación invoca la doctrina recogida en las SSTC 111/2004, FJ 3, y 54/2008, FJ 4.

En este caso, la interpretación extensiva de la remisión que la ley territorial hace a la legislación básica contradice las garantías que integran el derecho fundamental al principio de legalidad sancionadora. La demandante de amparo no pudo racionalmente prever su responsabilidad por infracción de lo previsto en el art. 40.2 d) de la ley estatal y acomodar a dicha norma su conducta, habida cuenta de que en el territorio de la Comunidad Autónoma la norma aplicable en materia de vinos de calidad con denominación de origen era la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005, que en materia sancionadora hacía referencia específica a la «legislación básica» de la viña y del vino. Una interpretación precisa y adecuada de este término sólo puede hacerse entendiendo hecha la remisión a los preceptos básicos de la Ley 24/2003, entre los que no figura el ya mencionado art. 40.2 d).

8. El 13 de junio de 2011 se presentó en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

a) Inicia su escrito el Letrado autonómico aduciendo la extemporaneidad del recurso de amparo, pues se interpuso al día siguiente de que hubiera transcurrido el plazo de

veinte días desde la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial previo (art. 43.2 LOTC), en este caso la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, sin que sea de aplicación supletoria lo dispuesto en el art. 135 de la Ley de enjuiciamiento civil, según resulta de lo afirmado en la STC 230/2006, de 17 de julio. No puede admitirse, tampoco, la aplicación del plazo de treinta días del art. 44.2 LOTC pues no nos hallamos ante un recurso de amparo mixto sino que lo que se pretende por la actora es obtener la nulidad de la resolución administrativa sancionadora, a la que se imputa la lesión del derecho fundamental invocado.

b) Con carácter subsidiario el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León postula la desestimación del presente recurso de amparo.

En cuanto al alcance de la remisión que la Ley autonómica de la viña y el vino hace a los preceptos de la norma estatal, el citado Letrado sostiene que «las remisiones expresas que contiene la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y el vino de Castilla y León, a la legislación básica del Estado, lo son en su conjunto a la Ley estatal 24/2003, que es la ley básica en la materia vinícola, sin distinción estricta, única y exclusiva a los preceptos directamente de carácter básico, excluyendo a los demás.» La propia ley y los reglamentos dictados por la Administración autonómica vendrían a demostrar que ésa es la voluntad del legislador. A la misma conclusión se llegaría, según el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aplicando los criterios hermenéuticos del art. 3.1 del Código civil, en particular si se atiende a la teleología del precepto legal autonómico.

Para reforzar su argumentación, el Letrado autonómico se detiene en el art. 45 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005, que remite a la ley básica de la viña y del vino en materia de medidas cautelares, siendo así que esta cuestión se regula en los arts. 35 y 43 de la Ley 24/2003, ninguno de los cuales tiene carácter básico. Esta remisión lo es a la regulación íntegra y global de las medidas cautelares en la vigente ley estatal, o la que en el futuro pueda sustituirla, con independencia de que los concretos preceptos legales sean o no bases.

La sucesiva regulación reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León posterior a la ley básica estatal abonaría igualmente esta interpretación. Así, el Decreto 62/2004, de 27 de mayo, por el que se aprobó transitoriamente la gestión y control de los vinos con denominación de origen y el régimen sancionador de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, en cuanto a las infracciones administrativas, se refería en su articulado a «las infracciones administrativas tipificadas en la Ley 24/2003, de 10 de julio» y el vigente Decreto 51/2006 especifica determinadas infracciones administrativas de esta misma ley, algunas de las cuales no tienen carácter básico. Si el legislador autonómico no hubiese entendido que con la remisión al régimen sancionador de la ley básica estatal incorporaba el catálogo y relación de las infracciones administrativas contenidas en esta ley, hubiera desarrollado por sí mismo la materia, procediendo a la tipificación de los ilícitos y estableciendo las medidas cautelares pertinentes.

Por otra parte, que una disposición contenida en una norma estatal no tenga carácter básico, como sucede en el caso del art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, no significa que no sea aplicable en las Comunidades Autónomas. Serán aplicables bien porque las Comunidades Autónomas las asuman expresamente, o bien porque no las desplacen o sustituyan, en cuyo caso entra en juego la cláusula supletoria del art. 149.3 CE.

Sostiene el Letrado autonómico que el régimen sancionador de la ley estatal es aplicable en Castilla y León «por la remisión expresa y general del artículo 42 de la Ley autonómica 8/2005, y porque esta Ley autonómica no contiene una regulación propia y distinta del catálogo y relación de las infracciones administrativas tipificadas en materia vinícola». Tras reproducirse algunos pasajes de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León aquí impugnada, reconoce el Letrado autonómico que la expresión «legislación básica de la viña y el vino» utilizada por la ley territorial puede no ser la más correcta desde el punto



de vista de la técnica legislativa, pero el espíritu y finalidad de la Ley 8/2005, de la viña y el vino de Castilla y León en este punto no puede ser más claro: asegurar la aplicabilidad todas las normas relativas a infracciones y sanciones contenidas en la ley estatal.

Llama la atención el Letrado autonómico acerca del hecho de que la conducta de la demandante, a saber, la indebida tenencia, negociación o utilización de los documentos, etiquetas, contraetiquetas, precintas y otros elementos de identificación propios del vino de calidad producido en una región determinada, así como su falsificación «siempre ha sido una infracción prevista en la normativa reguladora del sector vitícola». Por ello, en su opinión no cabe ninguna duda de que en el momento de producirse los hechos la entidad demandante, que elabora vinos desde 1988, era plenamente consciente de la gravedad de su conducta «por lo que la alegada vulneración de los principios de legalidad y tipicidad en el caso que nos ocupa, amén de no encontrar respaldo desde el punto de vista jurídico, no encuentra soporte desde el propio sentido común».

9. El 15 de junio de 2001 la representación procesal de la mercantil demandante de amparo se ratificó en los argumentos ya expuestos en el escrito rector de este proceso constitucional.

10. Mediante providencia de 14 de junio de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto en los antecedentes, Bodegas Antaño, S.A., solicita amparo respecto de la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, imponiéndole una sanción pecuniaria de sesenta mil un euros por la comisión de una infracción tipificada en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, y de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 10 de junio de 2009, que, con estimación del recurso de apelación formulado por la Administración autora del acto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid de 4 de septiembre de 2008, confirmó la legalidad de dicha resolución administrativa.

Sostiene la demandante que ambas resoluciones habrían vulnerado su derecho fundamental a la legalidad sancionadora, opinión que comparte el Ministerio Fiscal en las alegaciones formuladas en este proceso constitucional y de la que discrepa la representación de la Junta de Castilla y León, quien interesa la inadmisión del recurso de amparo por extemporáneo y subsidiariamente su desestimación.

2. Antes de emprender el análisis del fondo de este proceso constitucional es preciso despejar el óbice procesal opuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, quien aduce extemporaneidad en la interposición por Bodegas Antaño, S.A., del recurso de amparo dado que éste tuvo entrada en el Juzgado Decano de los de Valladolid después de que hubiera expirado el plazo de veinte días desde la notificación de la resolución recaída en el proceso previo establecido por el art. 43.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC). Parte el Letrado autonómico de la premisa de que el recurso de amparo se ha formulado por el cauce del art. 43 LOTC. Y añade que, habida cuenta de que la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, le fue notificada a la ahora demandante de amparo el 25 de junio de 2009, el plazo concluía el 23 de julio siguiente, pese a lo cual el recurso de amparo se presentó en el Decanato de Valladolid, como es de ver en la diligencia de ordenación, el 24 de julio de 2009, esto es, una vez expirado el plazo de caducidad del art. 43 LOTC.

Con independencia de que, efectivamente, este no es un recurso de amparo mixto, sino un recurso del art. 43 LOTC, ya que la vulneración del art. 25.1 CE se imputa directamente a la Administración autonómica en ejercicio de su potestad sancionadora, la

posibilidad de presentación del recurso hasta las 15 horas del siguiente día hábil al del vencimiento del plazo de interposición, en esta ocasión, el día 24 de julio de 2009, aparece ya expresamente prevista en el art. 85.2 LOTC, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, (STC 28/2011 de 14 de marzo, FJ 3).

3. Entrando ya en el fondo del asunto es de señalar que la impugnación de la sanción litigiosa tiene su origen en el art. 42 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, cuyo texto es el siguiente: «Con carácter general, el régimen sancionador en las materias objeto de la presente Ley será lo establecido en la legislación básica de la Viña y del Vino, sin perjuicio de lo que se dispone en los artículos siguientes.»

Y puesto que la sanción se impone por la infracción administrativa prevista en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, que no tiene carácter básico, la cuestión que se plantea es la de si este precepto en conexión con el que se ha transcrito da cobertura legal suficiente a la sanción, habida cuenta de las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora que consagra el art. 25 CE.

Esta misma cuestión ha sido ya resuelta en las SSTC 90/2012, de 7 de mayo, y 109/2012, de 21 de mayo. Al igual que se hace en esta última Sentencia, procede que nos remitamos ahora al contenido de la STC 90/2012, reiterando nuevamente que, como expresamente se deja dicho en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia, «convertir la expresión “legislación básica de la viña y del vino” empleada por el art. 42 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, en sinónimo de “legislación estatal” en la materia representa una interpretación extensiva de lo dispuesto por el legislador autonómico» pues «la precisa remisión a las normas dictadas por el Estado en ejercicio de una concreta competencia, en este caso la relativa a las bases de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), que es la invocada en la disposición final primera de la Ley 24/2003, de la viña y del vino, se expande hasta comprender a la totalidad de normas dictadas por el Estado en la materia, con abstracción de que posean la condición formal de bases o carezcan de la misma» y que «habremos de convenir en que una interpretación del precepto legal autonómico como la examinada, que prescinde del sentido que en el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias encierra lo básico, difícilmente podrá considerarse acorde con las exigencias de predeterminación normativa de los ilícitos consustanciales al ya reseñado mandato de taxatividad.»

Todo ello «conduce al otorgamiento del amparo solicitado por la sociedad recurrente pues la subsunción de su conducta en el ilícito administrativo tipificado por el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, supuso una quiebra de la garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora proclamado por el art. 25.1 CE».

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por Bodegas Antaño, S.A., y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerado el derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) de la recurrente.

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, por la que se le impone a Bodegas Antaño, S.A., una sanción de sesenta mil euros como autora de una infracción del art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de

la viña y del vino, así como de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, 1445/2009, de 10 de junio.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de junio de dos mil doce.—Eugeni Gay Montalvo.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.